



Szanowna Pani
Profesor
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

L.dz/10.01-1/2014

PETYCJA

Na podstawie art. 63, w zw. z art. 80 i art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 221 ustawy Kpa., w zw. z art. 9 pkt 1 i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się z **petycją o wystąpienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Sądu Najwyższego** z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce i których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie **co do przedmiotowego zakresu stosowania postanowień art. 12, art. 16, w związku z art. 22-24 Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu** przyjętej w Genewie 11.07.1947r. (Dz. U. z 1997r. Nr 72, poz. 450):

1. Czy w obowiązującym aktualnie stanie prawnym postanowienia Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie 11 lipca 1947 znajdują zastosowanie do kontroli wszystkich przedsiębiorców podlegających polskiemu systemowi inspekcji pracy, w tym prowadzących działalność w sferze usług komercyjnych?
2. Czy i ewentualnie które postanowienia rozdziału V ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej znajdują zastosowanie do kontroli przepisów prawa pracy oraz legalności zatrudnienia, realizowanych przez inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy?

Uzasadnienie

Konwencja Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy została ratyfikowana przez Prezydenta RP – Lecha Wałęsę w dniu 19.04.1995 r, dokument ratyfikacyjny został złożony Dyrektorowi Generalnemu Międzynarodowego Biura Pracy w dniu 2.06.1995 r. a rok później Konwencja Nr 81 MOP weszła w życie w Rzeczypospolitej Polskiej.

Z analizy aspektu historycznego pojęcia „handel” widniejącego w tytule przedmiotowej Konwencji Nr 81 wynika, iż pojęcie to obejmowało wówczas i obejmuje także obecnie sprzedaż dóbr materialnych i niematerialnych, a więc wszelkie odpłatnie świadczone usługi (czyli tzw. usługi komercyjne). Zapisom Konwencji Nr 81 MOP nie podlega zatem

jedynie sfera usług niekomercyjnych tj. usług świadczonych przez sektor publiczny: urzędy, straż pożarną, policję, służbę więzienną, szkolnictwo publiczne.

Dla tej sfery usług Międzynarodowa Organizacja Pracy przyjęła tzw. protokół dodatkowy, który nie został ratyfikowany przez Rzeczypospolitą Polską,

Początkiem 2009 r. w obiegu publicznym zaczęto podnosić wątpliwości, czy przedsiębiorcy szeroko rozumianego sektora usług podlegają pod zapisy Konwencji Nr 81 MOP. Zaznaczyć należy, że w początkowym okresie po wejściu w życie ustawy z dnia 02.08.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej przyjmowano, że Konwencja Nr 81 MOP ma zastosowanie do wszystkich podmiotów podlegających polskiemu systemowi inspekcji pracy, nie czyniąc w tym zakresie żadnych wyłączeń.

Rozbieżne orzeczenia sądów administracyjnych w kwestii będącej przedmiotem petycji.

Zawężenie stosowania Konwencji Nr 81 MOP jedynie do zakładów przemysłowych i handlowych wynika z orzeczenia sygn. akt. IV SA/GL 937/08 zapadłego 20.11.2009 r. – (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64D3E9A429>), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił m.in., iż oświadczenie rządowe z 24 lutego 1997 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczypospolitą Polską Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie z dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 451) nie zawiera jakiegokolwiek zapisu dotyczącego wskazanego wyżej Protokołu. Tym samym **ratyfikowana przez Polskę Konwencja nr 81, do której odsyła art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie ma zastosowania do sektora usług pozahandlowych.**

W wyroku z dnia 11.03.2010r. (sygn. akt III S.A./Kr 1002/09) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a tym samym brak jest podstaw prawnych do stosowania przez organy inspekcji pracy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Sąd w uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdził m.in. że **kontrola przeprowadzana przez inspektora pracy w zakresie prawa pracy nie jest kontrolą działalności gospodarczej przedsiębiorcy, gdyż przepisy ustawy o PIP, na które WSA szczegółowo się powołuje, nie odnoszą się do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Są to przepisy regulujące problematykę prawa pracy, która dotyczy przedsiębiorcy jedynie o tyle, o ile przybierze on postać pracodawcy, czyli zatrudni choćby jednego pracownika.**

W wyroku WSA w Opolu z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 481/10, LEX nr 652108) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/214B68DC5F>, sąd wskazał, że: „**przepisy zobowiązujące organy kontroli do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, która nie może być wszczęta wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia takiego zawiadomienia, dotyczą wyłącznie takich organów kontroli, które uprawnione są do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a do takich organów nie należą organy Państwowej Inspekcji Pracy**”.

Do podobnego wniosku doszedł również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2011r. (I OSK 289/11). Mianowicie w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia Sąd wskazał, że **przedmiotem kontroli sprawowanej przez organy Państwowej Inspekcji Pracy nie jest prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, ale przestrzeganie przez przedsiębiorcę, będącym pracodawcą, przepisów prawa pracy.**

Niejednolite stanowiska organów administracji w kwestii będącej przedmiotem petycji.

W roku 2009 były Główny Inspektor Pracy Tadeusz Jan Zajac arbitralnie zmienił wcześniejszą wykładnię Konwencji Nr 81 MOP, zawężając stosowanie jej przepisów do

zakładów pracy działających w przemyśle i handlu z wyłączeniem szeroko rozumianych usług (pismo GPP-152-023-63/09 z dnia 9.03.2009 r.). Interpretację taką potwierdził ją m.in. we wnioskach *de lege ferenda* Państwowej Inspekcji Pracy, przedstawionych Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w dniu 15.12.2009 r

Działając z upoważnienia Premiera, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Pani Jolanta Fedak - w odpowiedzi z dnia 3.02.2010 r. na dezyderat nr 8 Komisji ds. Kontroli Państwowej skierowany do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji przez Rząd wniosków *de lege ferenda* Państwowej Inspekcji Pracy odnosząc się do kwestii art. 26 Konwencji – wskazała m.in., że ustawodawca rozstrzygnął, iż Konwencją objęto wszystkich pracodawców, przesądzając, że postanowienia Konwencji Nr 81 znajdują zastosowanie do tych wszystkich podmiotów, które podlegają polskiemu systemowi inspekcji pracy (strony 19-22 tego dokumentu) - do pobrania pod adresem:

[http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/KOP_20100204_d8/\\$file/KOP_20100204_d8.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/KOP_20100204_d8/$file/KOP_20100204_d8.pdf) .

Na wniosek Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej, ówczesny Minister Pracy i Polityki Społecznej sformułował opinię z 20.04.2012 r. w sprawie podmiotowego zakresu stosowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, z której wynika m.in., że: w Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto powszechne stosowanie kontroli i nadzoru inspekcji pracy w stosunku do wszystkich podmiotów, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, a postanowienia Konwencji MOP Nr 81 znajdują zastosowanie do tych wszystkich podmiotów, które podlegają polskiemu systemowi inspekcji pracy.

Opinia Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest dostępna na stronie www.siprp.pl pod adresem: <http://www.siprp.pl/podmiotowy-zakres-stosowania-konwencji-nr-81-mop-dotyczacej-inspekcji-pracy-w-przemysle-i-handlu-w-opinii-ministra-pracy-i-polityki-spolecznej/>

Takie określenie zakresu podmiotowego polskiego systemu inspekcji pracy w świetle postanowień Konwencji Nr 81 zostało zawarte także w stanowisku Rządu do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (druk 2739), przekazanym do Marszałka Sejmu RP w dniu 29.04.2010 r. Pismo znak: DSPA-140-23(4)/10 – do pobrania pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/WWW-wszystkie/2739?OpenDocument>

Analogiczne stanowisko zajęła także Pani Jolanta Fedak, poprzedni Minister Pracy i Polityki Społecznej, w pismach znak DPR-IV-0700-41/MK/11 z dnia 15.06.2011r. i znak DPR-IV-0700-64/MK/11 z dnia 12.10.2011 – stanowiących odpowiedzi na interpelacje w tej sprawie, złożone na wniosek założycieli SIPRP przez ówczesnego Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Pana Stanisława Rydzonia.

Do pobrania odpowiednio: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0875DC42>
<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3DD1D2BD> .

Na wniosek Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej, Wicepremier – Minister Gospodarki wydał opinię w sprawie relacji między ustawą z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a ustawą z dnia 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, z uwzględnieniem postanowień Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Z otrzymanego przez SIPRP pisma wynika m.in., że do inspektorów pracy PIP nie mają zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczące: zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 2 pkt 1), przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 80 ust. 2 pkt 1), zakazu równoczesności podejmowania więcej niż jednej kontroli przedsiębiorcy (art. 82 ust. 2 pkt 1) oraz ograniczenia czasu trwania kontroli (art. 83 ust. 2 pkt 1). W opinii tej Minister Gospodarki potwierdził także aktualność stanowiska Rządu do

prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wyrażonego w ramach prac odnoszących się do druku sejmowego nr 2739. Zgodnie z tym stanowiskiem wyłączenia przysługujące PIP odnoszą się do wszystkich sektorów działalności gospodarczej ze względu na przyjęcie w Polsce powszechnego stosowania kontroli i nadzoru inspekcji pracy w stosunku do wszystkich pracodawców, a także w stosunku do innych podmiotów, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne. Minister stwierdził także, że zmiana ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19.12.2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nie naruszyła obowiązującego od czasu uchwalenia ww. ustawy, zakresu jej stosowania do kontroli przeprowadzanych przez organy PIP, a zakres wyłączeń stosowania ustawy w stosunku do kontroli PIP uległ rozszerzeniu o ww. brak potrzeby zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli.

Opinia do pobrania na stronie: www.siprp.pl pod adresem <http://www.siprp.pl/ustawa-o-panstwowej-inspekcji-pracy-a-ustawa-o-swobodzie-dzialalnosci-gospodarczej-opinia-wicepremiera-ministra-gospodarki/>.

Zbieżne stanowisko w tej kwestii zostało przedstawione przez Ministra Gospodarki w piśmie znak SM-VI-0700-9/11 z dnia 8.06.2011r. stanowiącym odpowiedź na interpelację w tej sprawie złożoną z inicjatywy założycieli SIPRP przez ówczesnego Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej – Stanisława Rydzonia.

Do pobrania <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2B878E01>.

Artykuły prasowe dotyczące kwestii będącej przedmiotem petycji.

O problemie pisały dzienniki „Rzeczpospolita” i „Gazeta Prawna” – **widząc w nim przejaw nierównego traktowania obywateli przez prawo.** I tak:

W artykule opublikowanym na łamach Rzeczypospolitej „**Zatrudnieni w usługach są gorzej chronieni**” Mateusz Rzemek zauważa, że w obowiązujących przepisach jest istotna luka. **Zgodnie z art. 12 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy, inspektorzy mają nieskrępowany dostęp do firm działających w handlu i przemyśle, zaś do firm zajmujących się usługami, zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, inspektor musi już wysłać zawiadomienie o kontroli na co najmniej siedem dni przed jej rozpoczęciem.** Wypowiedzi przedstawicieli PIP – potwierdzają, że obowiązek zawiadamiania przedsiębiorców działających w usługach stanowi utrudnienie dla prowadzenia przez inspektora pracy czynności kontrolnych, wydłuża procedurę kontroli i daje możliwość ukrycia stanu bezprawnego. Zauważono, że w praktyce wygląda to tak, że pracodawca, który dostanie zawiadomienie o kontroli, ma czas, aby się do niej przygotować, a później w rozmowach z pracownikami okazuje się np., że przełożony nakłaniał ich do podpisywania nowych list obecności, aby w dokumentach wszystko było w porządku. Podsumowano, że nie ma więc szans, by inspektor wykrył nielegalnie zatrudnionych pracujących bez żadnej umowy, czy bezprawnie zatrudnionych na kontraktach cywilnoprawnych. Profesor Marcin Zieleniecki z Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert NSZZ Solidarność zauważył, że jeśli pracodawca ma sporo czasu, aby się przygotować do wizyty inspektora, to taka kontrola mija się z celem, ocenił również, że zróżnicowanie uprawnień inspekcji ze względu na branżę, w której działają firmy jest zupełnie nieuzasadnione.

Do pobrania pod adresem - <http://www.siprp.pl/przepisy-bezsensownie-roznicuja-zasady-kontroli-inspekcji-pracy-w-handlu-i-przemysle-oraz-uslugach-artykul-na-lamach-rzeczypospolitej-z-dnia-28-01-2013r/>

W artykule Sebastiana Kryczki z 9.05.2013r. opublikowanym w Gazecie Prawnej : „Inspektor pracy nie ma obowiązku uprzedzać o kontroli” - Autor zauważa, że pozycja ustrojowa PIP regulowana jest nie tylko przez ustawę o PIP, ale i przez ratyfikowaną przez Polskę konwencję nr 81 MOP, która dotyczy inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa, warto mieć na względzie, że zgodnie z art. 91 Konstytucji RP postanowienia konwencji (umów międzynarodowych) mają pierwszeństwo w stosowaniu na wypadek kolizji z ustawą zwykłą. Artykuł 12 konwencji nr 81 MOP stanowi, że inspektorzy pracy zaopatrzeni w odpowiednie pełnomocnictwa będą upoważnieni do swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu podlegającego inspekcji. Uwzględniając postanowienia u.s.d.g., u.p.i.p. i konwencji nr 81 MOP, autor artykułu **konstatuje, iż funkcjonują dwa poglądy dotyczące stosowania u.s.d.g. w zakresie obowiązku zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli. Pierwszy z nich zakłada, iż zawiadomienie jest niezbędne w przypadku kontroli przedsiębiorcy nieobjętego postanowieniami konwencji nr 81 MOP, a więc takiego który nie prowadzi działalności w zakresie przemysłu lub handlu. Pogląd drugi całkowicie wyłącza stosowanie u.s.d.g. w stosunku do kontroli prowadzonej przez inspektorów pracy, i tym samym obowiązku zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli.**

Do pobrania pod adresem <http://www.siprp.pl/inspektor-pracy-nie-ma-obowiazku-uprzedzaco-kontroli-tytul-z-dziennika-gazety-prawnej/>

Podsumowanie

Rozstrzygnięcie będącego przedmiotem petycji zagadnienia ma dla systemu ochrony pracy w Polsce znaczenie fundamentalne. Fundamentalne dla właściwej, gwarantowanej przez Konstytucję kontroli przestrzegania podstawowych praw obywatelskich, jak chociażby prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Stworzony przez ustawodawcę powszechny model funkcjonowania inspekcji pracy względem wszystkich podmiotów zatrudniających, posiada nie tylko długotrwałą historię, ale też został umocowany w art. 24 Konstytucji RP z 1997 r. Przepis ten stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i państwo sprawuje nadzór nad warunkami pracy wszystkich bez wyjątku obywateli, gdyż Konstytucja nie dokonuje żadnego zawężenia w omawianej regulacji

Obrazą prawa jest funkcjonowanie przez wiele lat wzajemnie wykluczające się stanowisk różnych organów państwa, a także sądów – w kwestii podstawowych, gwarantowanych przez Konstytucję praw obywateli i zobowiązań Państwa.

Zgodnie z art. 26 ww. Konwencji **„W każdym przypadku, w którym nie jest pewne, czy postanowienia niniejszej konwencji mają zastosowanie do jakiegoś zakładu, jego części, działu lub miejsca pracy, właściwa władza powinna rozstrzygnąć dany problem”.**

W ocenie Stowarzyszenia Inspektorów Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest zatem wyjaśnienie istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do podmiotowego zakresu stosowania ww. Konwencji.

Niniejszy wniosek o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przedstawionego na wstępie zagadnienia prawnego należy więc uznać za uzasadniony i donośny społecznie.

Kraków, dnia 10.01.2014 r.

PREZES

Leszek Rymarowicz

do wiadomości:

- Główny Inspektor Pracy
- Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP

STOWARZYSZENIE INSPEKTORÓW PRACY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
31-011 KRAKÓW, PLAC SZCZEPANSKI 5, (P.O. BOX) WWW.SIPRP.PL; E-MAIL: SIPRP@ONET.PL
KRS 0000392862 , NIP 676-244-95-52, REGON 122420791
